

## MARCO DE REFERENCIA

### NOCION DE AREA METROPOLITANA

La caracterización legal y administrativa de área metropolitana en México, se establece en la Ley General de Asentamientos Humanos; en el caso de Monterrey, en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. En estos documentos jurídicos se utiliza el concepto de "Centro de Población" empleado en general para definir cualquier concentración de más de 15 mil habitantes, pero que para el caso de Monterrey se define como el "espacio territorial en el que las autoridades de los Municipios, del Estado y de la Federación ejercerán, de manera concurrente y coordinada y en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones y competencias, sus atribuciones para la planeación y regulación de la conservación, mejoramiento y crecimiento del Área Metropolitana de Monterrey"<sup>1</sup>, por consiguiente, aunque no es precisado con suficiente claridad en las leyes, el concepto de centro de población es asimilable en los casos de conurbaciones al de área metropolitana.

Por otro lado, el Plan Director de Desarrollo Urbano para el Área Metropolitana de Monterrey, considera como límite del "centro de población" tres tipos de áreas: "El Área Urbana Actual, que comprende las instalaciones necesarias para la vida normal; el Área de Reserva para el crecimiento urbano, que comprende las áreas que se reservan para la expansión futura; el Área de Preservación Ecológica, que comprende las áreas inmediatas al centro de población en las que los elementos naturales cumplen funciones de preservación de las condiciones ecológicas del mismo centro."<sup>2</sup> Finalmente los municipios se dividen en sectores, los cuales corresponden a los territorios de cada uno de los municipios que forman el área metropolitana.

Como se puede observar, esta definición abarca dos aspectos esenciales. En primer lugar se refiere a una delimitación del espacio que desborda la división política de los municipios, al quedar determinada por el asentamiento humano mismo. En segundo lugar, la definición gira en torno del aspecto administrativo, enfatizando la existencia de una conurbación administrativa que deberá hacer concurrir los tres niveles de gobierno. En otras palabras, hay un reconocimiento explícito de la necesidad de una planeación, regulación y administración de conjunto más allá de las singularidades y necesidades particulares de cada municipio.

Por consiguiente, la definición del centro de población de Monterrey, como un área metropolitana, implica que por su tamaño y el espacio que ocupa, se ha producido una organización administrativa y del territorio urbano, que además produce efectos sobre la vida y las relaciones sociales en la ciudad. Como veremos en el siguiente apartado, produciéndose una estructura urbana con las siguientes características:

- a) Algunos municipios son meros receptores de parques industriales o dormitorios. Este es el caso de San Nicolás de los Garza y Guadalupe, respectivamente.
- b) La suburbanización metropolitana de la población, la cual tiene dos lógicas según la clase social de que se trate: las clases privilegiadas buscan espacios homogéneos de cierto tipo, y las clases populares tratan de reducir el costo de la vivienda o tener acceso a cualquier vivienda. En este sentido en la metrópoli regiomontana, los contrastes ambientales entre las áreas habitacionales son muy claros, produciéndose un fenómeno de marginación en la periferia y la consiguiente pobreza de algunos municipios frente a la riqueza de otros, en donde se ubican las zonas residenciales más caras de la ciudad.

<sup>1</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

<sup>2</sup> Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey 1988-2010, SEDU, 1988.

Lo anterior aumenta el grado de segregación urbana.

- c) La lógica de la concentración metropolitana en términos económicos, por los efectos de aglomeración. En Nuevo León, como en la mayoría de las entidades federativas del país, se produce un fenómeno de centralización-concentración a favor de la ciudad capital del estado.

Con base en lo anterior, no se puede considerar a la metrópoli como una suma de municipios autónomos, ya que la ciudad crece como un todo y genera su propia estructura. Cualquier forma de planeación municipal implica la congruencia con los planes y proyectos a nivel metropolitano, y en las materias que les corresponden definidas en otro capítulo.

## EL CONCEPTO DE GESTION

Consideramos que el estudio del problema de la gestión en el área metropolitana corresponde al análisis de los aspectos institucionales, administrativos y técnicos relacionados con la administración de la ciudad. En otras palabras, nos interesa indagar sobre las prácticas institucionales en torno de la creación y administración de los servicios urbanos y la forma en que se da respuesta a los problemas urbanos.<sup>3</sup> Pero además dichas prácticas se desarrollan en el marco de una normatividad jurídica y en supuesta concordancia con las políticas urbanas tanto nacionales como locales, de las cuales se desprende la planificación urbana. Por consiguiente, es necesario clarificar estos aspectos y establecer la relación que existe entre dichos elementos.

En primer término debemos considerar que la gestión no está formalizada en un cuerpo específico de leyes, reglamentos y procedimientos. Tampoco existe una autoridad metropolitana que visualice, regule y oriente la vida y el desarrollo de la metrópoli. Aunque con la elaboración de planes reguladores se ha pretendido realizar esta función desde 1968, los organismos que tradicionalmente la han desarrollado no han tenido capacidad para garantizar su ejecución. De hecho el único mecanismo de control con que cuentan es la autorización de trámites y permisos para la construcción, realizado por otro departamento de la misma Secretaría (SEDU), lo que permite regular de alguna manera el uso del suelo, sin embargo, incluso en este caso, hay otros factores que en la práctica determinan las autorizaciones, tales como el peso político o la fuerza económica de quien solicita el permiso, o la

envergadura del proyecto que se pretende realizar. De esta manera, los planes han servido fundamentalmente como documentos de referencia y no como el marco normativo del crecimiento urbano, ya que la extrema "flexibilidad" en la aplicación de las directrices de los planes conduce a la nulificación de los propósitos normativos.

Por otro lado, la respuesta institucional a los problemas urbanos, ha variado a través del tiempo y con características específicas para cada uno de los diferentes servicios públicos. Las cambiantes necesidades de la ciudad en su proceso de transformación en metrópoli han provocado una reorganización administrativa que modifica las formas de gestión. En este sentido, es interesante observar cómo la incapacidad de los gobiernos municipales para atender los problemas del crecimiento van llevando a un desplazamiento de la responsabilidad de la gestión hacia el nivel estatal. En un momento determinado, el propio nivel estatal será rebasado propiciando la intervención del Gobierno Federal, la cual ha ido creciendo en los últimos años.

La provisión de los servicios urbanos básicos, desde el punto de vista jurídico, es responsabilidad de diferentes agentes y niveles de gobierno. El Gobierno Federal, por ejemplo, es responsable a través de una empresa descentralizada de la generación, conducción y distribución del fluido eléctrico en todo el territorio nacional. Por su parte, el gobierno estatal maneja la captación y distribución del agua. El municipio es responsable del mantenimiento del equipamiento urbano y de ciertos servicios urbanos como la recolección de basura. Es decir, la responsabilidad de atender los asuntos de la urbe está fraccionada y la misma se ejerce desde ámbitos y perspectivas diferentes.

El problema aparece cuando los organismos no responden a las demandas de la comunidad y el gobierno municipal o la propia comunidad no cuentan con recursos jurídicos para exigir el servicio. Algunas veces el problema se extiende al gobierno del estado. La Comisión de Conurbación<sup>4</sup>, por ejemplo, constituida por el gobierno del estado con el objetivo de facilitar la coordinación para la planeación y la administración, tropieza con la inasistencia de la Comisión Federal de Electricidad que planifica y ejecuta sus obras de acuerdo a sus propios criterios, aunque esta fue invitada a estar

<sup>3</sup> Cfr. Coulomb (s.f.).

<sup>4</sup> La Comisión de Conurbación fue un organismo coordinador, creado por el gobierno del estado para sancionar las diferentes versiones del Plan Director de Desarrollo Urbano, y desapareció posteriormente con la aprobación del último plan en 1988.

presente en las reuniones, no asistió nunca, amparada en su carácter federal que impedía obligarla a participar. El problema de la participación de los organismos federales es difícil de resolver jurídicamente, dada la jerarquía institucional; sin embargo, el problema puede atenuarse si se cuenta con un organismo como el que se propone en las conclusiones, es decir, un Consejo de Colaboración Intermunicipal con un órgano de concertación como sería la Comisión de Planificación, que efectuara ante estos organismos las gestiones correspondientes.

Sin embargo, otro factor que debe considerarse y que incide directamente sobre las formas de gestión de los servicios públicos, es el hecho de que éstas se originan como respuesta a una necesidad o demanda social. El Estado no sólo administra recursos sino además la escasez de éstos, por lo que con frecuencia se dan o tienen que darse respuestas políticas. La forma en que se capta y se atiende la demanda social es el resultado de una recomposición a partir de la negociación y la conciliación entre los diferentes grupos sociales y las autoridades.

Por consiguiente, más que una forma de gestión simple, nos encontramos con una gestión compleja que se va configurando en la práctica y que resulta de la combinación de una serie de factores: en primer estancia, como señalamos, de las características de las entidades involucradas en el desarrollo y administración de la ciudad, tales como autoridades municipales, estatales y federales. Estas últimas no sólo a nivel de la intervención directa de la federación, sino a través de las delegaciones de las secretarías de la Federación, las que responden al Gobierno Federal. Además están los organismos públicos descentralizados dependientes de los diferentes niveles de gobierno. La coordinación de dichos niveles resulta difícil, siendo el gobernador del estado el único que cuenta con la capacidad de concertación necesaria. Sin embargo, esto sólo ocurre con los grandes proyectos, por lo que a nivel del proceso cotidiano, las decisiones se toman en función de los criterios de cada dependencia y con frecuencia son contradictorios entre sí. En segundo lugar debemos considerar, como señalamos, las características del servicio. En tercer lugar, y esto es muy importante, la gestión involucra una respuesta política, que adquiere características diferentes en las relaciones con cada sector de la población y al interior del propio aparato gubernamental. Incluso si consideramos a la planeación como un mecanismo de relación, de interacción entre distintos agentes, sectores y sistemas de mediaciones, significa que todas las prácticas políticas, tanto las tradicionales como las modernas, entran a operar. El técnico, que utiliza al plan como

norma, propone la planificación como espacio de negociación, sin embargo si ésta no se logra, siempre se puede saltar al técnico e ir al plano político y utilizar formas políticas de presión.

Las respuestas políticas, por tanto, involucran esencialmente formas de negociación, desde el "clientelismo" utilizado como mecanismo de negociación con los sectores populares, hasta la concertación directa, no siempre llevada a cabo abiertamente con los sectores poderosos de la iniciativa privada. De hecho esta última (sobre todo los grupos industriales) ha tenido una importante intervención en la configuración del espacio urbano. Sin embargo, sus formas de participación han ido modificándose. Durante las primeras décadas del crecimiento acelerado de la ciudad (entre 1940 y 1960) el sector privado cubrió el vacío dejado por los gobiernos municipales y estatal, que al parecer no se encontraban preparados para enfrentar la situación. Obsérvese el caso de la vivienda y de la composición de la Comisión de Agua Potable de Monterrey entre otros (ver "Análisis de caso de la gestión metropolitana", capítulos 5 y 6). Poco a poco el gobierno estatal va recuperando su capacidad de gestión y respuesta a la problemática de la ciudad, e incluso se acrecienta la intervención del Gobierno Federal. La participación del sector privado se orienta entonces por otros medios sin dejar de estar presente.

Por último debemos señalar que México vive un proceso de cambio a nivel de la estructura política corporativa que sirvió por décadas de marco a la relación entre el Estado y la sociedad civil. No obstante la política actual muestra una situación de transición ya que se apela al mismo tiempo al ciudadano en una concepción neoliberal, sin abandonar totalmente las viejas formas de clientelismo como mecanismo de intermediación. Por consiguiente, los problemas de la gestión en Monterrey no son sólo el resultado de la transformación de la ciudad en una metrópoli, sino que además tienen que ver con el periodo de transición que vive el país.

## SERVICIOS URBANOS

La concepción centralizadora con la que se desarrolló el poder público en México condujo a una relación vertical desde la comunidad al municipio, de éste al gobierno estatal y de allí hacia el Gobierno Federal. Los problemas no resueltos en un nivel dieron lugar a la intervención directa del siguiente.

Cuando el municipio fue rebasado no se buscó su fortalecimiento, sino que se le sustituyó por el siguiente nivel. De igual manera se hizo con el gobierno estatal, hasta topar en la instancia fede-

ral. Si consideramos que las metrópolis incorporan varios municipios, a los que el régimen constitucional otorga un estatus formal de autoridad no subordinada, esto se vuelve doblemente significativo, ya que la prestación de los servicios que involucran al conjunto urbano, tienden a resolverse a través de instancias que escapan a la jurisdicción del municipio a pesar de que, como señalamos, la competencia de éstos para prestar gran parte de dichos servicios se establezca en la Constitución (sobre todo a partir de las recientes reformas al artículo 115) como veremos más adelante.

En cuanto a la capacidad institucional para resolver los problemas urbanos, consideramos que ésta debe referirse a la competencia jurídica de las distintas instancias de gobierno (federal, estatal y municipal) así como a la capacidad técnica y a los recursos financieros y humanos. Por consiguiente es importante analizar la forma en que los gobiernos municipales procesan las demandas de la comunidad, las intervenciones de los gobiernos federal y estatal, en confluencia con las intervenciones de otras mediaciones y agentes político-institucionales (organismos estatales, delegaciones desconcentradas, etc.), además de analizar en qué medida estas respuestas locales generan contradicciones entre distintos niveles de gobierno.

Este proceso de desplazamiento se debe en parte a la concepción que se tiene sobre los servicios públicos como indivisibles. Algunos investigadores<sup>5</sup> sugieren que es un error pensar que los servicios públicos no pueden ser fraccionados a causa de la dimensión que adquieren en las áreas metropolitanas, y que por ende es imposible que queden en manos de la sociedad civil o de una empresa que no sea monopólica. En su opinión, este juicio equivocado es el resultado de que se confunde lo que ha sido el proceso de centralización de los servicios públicos, con la naturaleza misma de estos servicios. Lo cierto es que no existe tal naturaleza específica, indivisible, de los servicios públicos. Se pueden dar algunos ejemplos concretos. Para el caso del agua, ya empiezan a desarrollarse en la ciudad de México empresas privadas que se ocupan del tratamiento de aguas residuales, mismas que después venden al municipio o a las industrias para diversos usos. Por tanto hay que diferenciar entre las distintas fases que involucra la prestación de un servicio. No es lo mismo, para seguir con nuestro ejemplo, la localización de fuentes de abastecimiento y la construcción de presas que se requieren para llevar agua a la ciudad, que el mantenimiento y ampliación de las redes inter-

nas de abastecimiento o el tratamiento y reciclaje del agua, etcétera.

Es importante aclarar que el fraccionamiento de los servicios que estamos proponiendo, no se refiere a una división de corte administrativo, sino a las diferentes etapas técnicas del proceso de producción del servicio, y dado que cada uno de estos tiene características diferentes, la tarea de definir cuáles de estos servicios se pueden fraccionar con el fin de ser prestados por las distintas instancias públicas o por organismos privados, corresponde a los especialistas. Por lo tanto, la propuesta consiste en sugerir a las autoridades la realización de dichos estudios.

Sin embargo, esta división tajante entre los servicios que puede satisfacer el municipio y los que competen al conjunto urbano produjo en Monterrey una transferencia de las atribuciones del municipio (respecto a la prestación de una serie de servicios públicos y a la captación de ciertos recursos) hacia el gobierno estatal, acompañado de una concentración en la toma de decisiones. Dicha concentración hace que los canales de transmisión del interés del gobierno obren en una sola dirección, por lo que el gobierno estatal se impone al municipal, generando algunas contradicciones entre las acciones estatales y las expectativas locales.

Esta estructura vertical del Estado propició que los conflictos de intereses y competencia entre los distintos niveles de gobierno se resolvieran con frecuencia con decisiones autoritarias, mismas que son posibles por la centralización de los recursos fiscales y por la escasa participación de la oposición en los ayuntamientos y las legislaturas estatales. Sin embargo, dicha estructura no garantiza la eficacia en la prestación del servicio, y aleja al ciudadano de cualquier vía efectiva para participar en la solución de sus propios problemas. También ha provocado que los reclamos de la ciudadanía por el desarrollo de servicios urbanos ante el municipio resulten necesariamente infructuosos, convirtiéndose el mismo municipio en un simple gestor ante la autoridad estatal o federal.

Por consiguiente, la reforma municipal en México, promovida por el Gobierno Federal con las modificaciones al artículo 115 de la Constitución, cuyo objetivo explícito era reforzar la autonomía del municipio, no parece funcionar para el caso de las zonas metropolitanas, ya que las legislaturas estatales desarrollan una serie de limitaciones a la prestación de los servicios competencia de los municipios, bajo el argumento de que las necesidades de la urbe desbordan la capacidad técnica y económica del municipio, además de que algunos

<sup>5</sup> Cfr. Manuel Perló (s.f.).

servicios requieren de una planeación y administración integral para el conjunto de la metrópoli.

## **INFLUENCIA DEL MODELO DE DESARROLLO ECONOMICO SOBRE LA FORMACION DE LAS AREAS METROPOLITANAS Y LA ORDENACION TERRITORIAL**

La aparición y desarrollo de las áreas metropolitanas corresponde a las formas que asume la organización del territorio; al mismo tiempo, éstas están sujetas a los modelos de desarrollo económico que se implementan en el país y a la forma en que México se inserta en la economía internacional.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el modelo de desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones colocó en el centro del proyecto estatal a las ciudades. La producción agrícola se convirtió en un abastecedor de alimentos para la nueva población urbana y de materias primas para la industria interna y las exportaciones. Al mismo tiempo se amplió el mercado interno y se reestructuraron las relaciones fronterizas con Estados Unidos. La implementación de esta política económica favoreció la concentración de la población y del capital industrial fundamentalmente en tres centros urbanos: México, Guadalajara y Monterrey, y posteriormente en algunos de menor importancia.

En este tenor se da en Monterrey el periodo de la expansión y diversificación de su planta industrial, aunque cabe señalar que la ciudad es un caso singular en lo que a industrialización se refiere, ya que desde la década de los ochenta en el siglo pasado, se instalan las primeras industrias de gran envergadura (ver "El proceso de metropolitanización", capítulo 3). De hecho, en 1881 existían cuatro empresas manufactureras, mientras que en 1900 ya había 101. Sin embargo entre 1940 y 1970, el número de empresas manufactureras pasa de 1310 a 6 mil. Después de esta fecha el incremento se vuelve mucho más lento, por razones que analizamos adelante, ya que entre 1970 y 1980 las nuevas empresas manufactureras suman apenas 400.<sup>6</sup>

La larga fase de expansión de la economía que sucedió a la Segunda Guerra Mundial estuvo acompañada de dos procesos simultáneos: la pérdida de peso relativo del sector agropecuario en el total de la producción, al tiempo que aumentaba el de la industria y el comercio, lo que evidentemente provocó la expulsión de la población cam-

pesina que emigró a los centros industriales. Mientras la población total crece rápidamente, la rural tiende a estabilizarse en términos absolutos, cediendo el excedente a la urbana, lo cual se refleja en el crecimiento poblacional de las áreas metropolitanas en general y en la de Monterrey en particular, que sufre un extraordinario crecimiento (ver "El proceso de metropolitanización", capítulo 3).

La tendencia de expansión de la economía internacional mundial empezó a declinar a fines de la década de los sesenta, y aunque esta situación tuvo sus repercusiones en México, el país escapó por algunos años a la recesión gracias a la afluencia masiva de crédito externo y al incremento de las exportaciones petroleras cuyos precios iban en ascenso.

Durante este periodo, el crecimiento de la economía tuvo como motor al sector estatal, que incrementó su participación en la industria (petróleo, petroquímica, siderúrgica, automotriz, etc.)<sup>7</sup>; además en la realización de grandes obras públicas como la construcción de vialidad carretera y urbana, el drenaje profundo, los sistemas hidráulicos, los desarrollos turísticos, la vivienda, etc.<sup>8</sup>, inversiones en las que se dio prioridad a la ciudad de México y su área metropolitana, convirtiéndola en un extraordinario polo de atracción con las consecuencias de todos conocidas.

Sin embargo, en 1982 estalló la crisis. Entre sus causas se encontraba el agotamiento del patrón de acumulación, esencialmente por la saturación del mercado interno y la caída del salario real; la incapacidad del sector minero agropecuario para obtener con sus exportaciones las divisas que requería el abastecimiento de la maquinaria requerida por la industria; la caída de los precios del petróleo y otras materias primas de exportación; la elevación de las tasas de interés en los bancos extranjeros acreedores y el cierre del crédito externo, así como la fuga de capitales mexicanos principalmente a los Estados Unidos. La crisis potenció los factores de expulsión poblacional del campo generados en el auge y reforzó el proceso de urbanización.

Las modificaciones en el modelo de acumulación provocadas por la crisis, van dando lugar a una reestructuración territorial: el Estado pierde en gran medida la capacidad y posibilidad de orientar la

<sup>6</sup> Quintanilla, Ernesto "Cambio estructural en la producción industrial de Monterrey 1960-1980", en suplemento *Diálogo Nacional* de el periódico *El Nacional*, febrero de 1990.

<sup>7</sup> Entre 1970 y 1982 el sector industrial paraestatal creó o asumió el control de 253 empresas, equivalentes al 65.1% del total histórico.

<sup>8</sup> Cfr. Pradilla Cobos 1989.

localización territorial de la industrialización (descentralización o nueva localización de unidades productivas), uno de los supuestos básicos de la denominada "planeación indicativa". De hecho aunque la descentralización fue asumida por el Plan Nacional de Desarrollo como una política central, la inversión pública federal continuó centralizándose en las zonas centro-oriental y centro-occidental del país (Distrito Federal, áreas conurbadas del Estado de México y Jalisco)<sup>9</sup>.

Sin embargo, el actual régimen insiste en la desconcentración dentro de su proyecto modernizador en el cual se establece la desconcentración como una necesidad prioritaria que permita contrarrestar los desequilibrios y las desigualdades regionales. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 propone entre sus lineamientos generales "la búsqueda de un ordenamiento territorial que obedezca a la necesidad que se tiene de ubicar la nueva industria y la actividad económica, impulsando la infraestructura y los soportes que permitan el propio desarrollo del país"<sup>10</sup>.

Hasta el momento la tendencia de la organización del territorio parece girar en torno de una diferenciación entre el desplazamiento de las industrias cuya producción se encuentra orientada al mercado interno, históricamente localizadas en las grandes metrópolis y la industrialización orientada al exterior, esencialmente en la forma de maquila. Esta última tiende a ubicarse "naturalmente" en la zona fronteriza del norte.

Para el caso de Monterrey por ejemplo, nos encontramos que la industria manufacturera vive en la última década un proceso de reestructuración, consistente en una mayor importancia relativa de las actividades productoras de bienes no durade-

ros. Esto es significativo si consideramos que la industria de bienes duraderos había sido tradicionalmente la más importante y había tenido un crecimiento constante a lo largo de todo el periodo que va de 1960 a 1980, con tasas anuales de incremento de entre 9 y 10% en promedio. Después de 1980, sin embargo, el volumen de producción se ha estado reduciendo en términos absolutos, hasta llegar a ser en 1988, el 69% con respecto a 1980. Pero por otro lado, Monterrey se encuentra muy próximo a la frontera, por lo cual, aunque no ha desarrollado hasta el momento una industria maquiladora comparable a la de otras ciudades fronterizas (Tijuana o Cd. Juárez por ejemplo), está en condiciones de hacerlo, con lo cual se conserva como punto estratégico dentro de las tendencias de la reordenación territorial. Además, en la actualidad se perfila un proyecto de desarrollo en los municipios que se encuentran al norte del estado, que pretende atraer la inversión norteamericana, esencialmente a la industria maquiladora, por lo que éste es un factor que podría servir como mecanismo de control del crecimiento de la urbe regiomontana.

Algunos investigadores ven incluso en este proceso una vinculación más estrecha con el vecino país del norte. "La relación fronteriza con los Estados Unidos, lentamente está generando una tendencia de articulación del norte del país con la zona de nueva industrialización en el sur de los Estados Unidos, y a la conformación de una región productiva y comercial supranacional subordinada y cada vez más desarticulada con el resto de México."<sup>11</sup>

Sin embargo, todo esto sólo aparece como tendencia, sin que las consecuencias directas sobre el futuro del área metropolitana de Monterrey sean todavía muy claras.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Cfr. Ramírez V., Blanca Rebeca 1990.

<sup>11</sup> Pradilla Cobos.